



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.189.2017

Lublin, dnia 28 kwietnia 2017 r.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XLI/236/2017 Rady Miasta Dęblin z
dnia 30 marca 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na podjęcie innego
zatrudnienia.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r.
o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XLI/236/2017 Rady Miasta Dęblin z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie
wyrażenia zgody na podjęcie innego zatrudnienia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/236/2017 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6
kwietnia 2017 r.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Dęblin wyraziła zgodę na
podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez lek. med. Leona Famulaka w
Przychodni Eltermed sp. z o. o. z siedzibą w Zajezierzu, ul. 28 Pułku Artylerii
Lekkiej 7A w ramach umowy zlecenia, na czas powołania na stanowisko
Dyrektora SP ZOZ w Dęblinie.

Powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy art. 47 ust. 3 ustawy dnia
15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1638), oraz
art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie uprawniają Rady Miasta
Dęblin do podjęcia uchwały we wskazanym przedmiocie. Tym samym należy
stwierdzić, iż uchwała Rady Miasta Dęblin podjęta została bez podstawy
prawnej.

Jak stanowi art. 47 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej kierownik
podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, z którym podmiot tworzący
nawiązał stosunek pracy na podstawie powołania, umowy o pracę albo zawarł
umowę cywilnoprawną, wykonujący zawód medyczny, może udzielać świadczeń
zdrowotnych, jeżeli zawarta z nim umowa przewiduje taką możliwość. W takim
przypadku umowa określa również warunki udzielania świadczeń zdrowotnych, w
tym wymiar czasu pracy.

Do kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, który
jest żołnierzem zawodowym, stosuje się przepisy o służbie wojskowej żołnierzy
zawodowych, a do kierownika podmiotu leczniczego niebędącego

przedsiębiorcą, który jest funkcjonariuszem Służby Więziennej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu albo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, stosuje się odpowiednio przepisy o Służbie Więziennej, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu albo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ust. 2).

Stosownie do treści art. 47 ust. 3 ustawy kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nie może podejmować innego zatrudnienia bez wyrażonej w formie pisemnej zgody podmiotu tworzącego.

Zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o działalności leczniczej, pojęcie "podmiot tworzący" oznacza podmiot albo organ, który utworzył podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jednostki budżetowej albo jednostki wojskowej. Gramatyczna wykładnia przywołanego przepisu wskazuje, że ustawodawca wyraźnie rozróżnia wśród podmiotów tworzących zarówno podmioty, jak i organy tworzące podmioty lecznicze. Stosownie do art. 6 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej lub jednostki budżetowej. Zatem na gruncie ustawy o działalności leczniczej, możliwość tworzenia podmiotów leczniczych przypisana została wprost jednostce samorządu terytorialnego, a nie jej poszczególnym organom. W związku z powyższym należy uznać, że podmiotem tworzącym podmiot leczniczy nie jest rada gminy, lecz gmina.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 2014r., sygn. akt II OSK 56/14, podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, np. gmina, a nie jej rada, mimo iż zarówno utworzenie, jak i likwidacja następuje w formie uchwały organu stanowiącego.

Z analizy przepisów ustawy o działalności leczniczej nie wynika jednakże, które z kompetencji podmiotu tworzącego zostały przypisane poszczególnym organom gminy.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o działalności leczniczej nie daje podstaw do wyprowadzenia, który z organów samorządu gminy ma przypisaną kompetencję do utworzenia podmiotu leczniczego. Takiej regulacji nie zawiera też art. 4 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, który reguluje rodzaje podmiotów leczniczych a nie właściwość do ich tworzenia.

Również art. 47 ustawy o działalności leczniczej, wskazując podmiot właściwy do nawiązania stosunku pracy z kierownikiem podmiotu leczniczego jak również do udzielenia zgody na dodatkowe zatrudnienie, posługuje się zwrotem "podmiot tworzący", nie precyzując, do którego z organów jednostki samorządu terytorialnego, jaka utworzyła daną jednostkę leczniczą, należy kompetencja do dokonania tych czynności.

Brak jednoznaczności przepisów ustawy o działalności leczniczej w powyższym zakresie powoduje, że do wyprowadzenia kompetencji organów samorządu gminnego konieczne jest uwzględnienie wykładni systemowej, w tym regulacji przyjętej w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności w art. 18, art. 30 ust. 5 i art. 33 pkt 5 tej ustawy. Na podstawie przyjętych w tej regulacji rozwiązań należy wyróżnić kompetencje do tworzenia podmiotu leczniczego oraz kompetencje w zakresie czynności wykonawczych dotyczących zatrudniania kierownika podmiotu leczniczego.

Z ustrojowego podziału kompetencji organów gminy wynika, iż rada gminy ma ustawowe kompetencje do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia, przekształcania i likwidowania tego rodzaju podmiotów. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

Zgodnie z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym kierownik urzędu (czyli wójt gminy) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei z brzmienia art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest jednym z zadań wójta.

Jak wynika z powyższego rada nie posiada kompetencji z zakresu zwierzchnictwa służbowego i szeroko pojętego prawa pracy wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Organem właściwym do udzielenia wymaganej w art. 47 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez kierownika podmiotu leczniczego będzie ten organ, który posiada kompetencje do nawiązania stosunku pracy lub zawarcia umowy cywilnoprawnej. Nie ulega wątpliwości, że takimi kompetencjami nie dysponuje rada gminy. Z mocy przepisów ustrojowych zostały one zaliczone do kompetencji organu wykonawczego gminy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, iż podmiotem tworzącym Samodzielny Zakład Opieki Zdrowotnej w Dęblinie jest Miasto Dęblin a organem uprawnionym do nawiązania stosunku pracy z kierownikiem SP ZOZ w Dęblinie oraz wyrażenia zgody na podjęcie przez niego dodatkowego zatrudnienia jest Burmistrz Miasta Dęblin.

Reasumując, Rada Miasta Dęblin nie posiada kompetencji do podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na podjęcie przez Dyrektora SPZOZ innego zatrudnienia. Wyłączne kompetencje w tym zakresie przysługują Burmistrzowi Miasta Dęblin.

Zgodnie z poglądami nauki prawa oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ jednostki samorządu terytorialnego podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu oraz podjęcie uchwały lub zarządzenia bez podstawy prawnej (por. np. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 954/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 123/14).

O istotnym naruszeniu prawa, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały, można zatem mówić zarówno wtedy, gdy treść uchwały jest sprzeczna z nakazami lub zakazami zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i wtedy, gdy przepisy prawa nie stwarzają możliwości podjęcia aktu prawnego o określonej treści.

Rada Miasta Dęblin mocą tej uchwały uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, co oznacza, że takim działaniem naruszyła

określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasad ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Miasta - odpowiadała wymogom legalności, Rada musi więc posiadać ustawową kompetencję do działania w danym zakresie a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie.

Należy zauważyć, że podział kompetencji pomiędzy organami gminy ma zawsze charakter rozłączny i nie może być naruszony. Możliwość władczego ingerowania organu stanowiącego gminy w sprawy zastrzeżone do kompetencji wójta wynikać musi ze szczególnego przepisu. Podejmowanie przez Radę Miasta czynności, które należą do sfery wykonawczej, narusza konstytucyjną zasadę podziału organów na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/236/2017, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Dęblin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Dęblin